



KÖZELKÉP

A 2011-es választási reform kihatásai a magyar választási eredményekre I.

A reform elméleti aspektusai

NAGY LEVENTE¹

ABSZTRAKT

A második világháborút követő második, majd a hetvenes és a nyolcvanas években megtapasztalható, aztán a Szovjet Birodalom összeomlása utáni harmadik demokrácia-hullám megjelenése egyben a demokratikus választási rendszerek térnyerését hozta magával. Ezzel együtt a választási reformok megközelítése, elemzése, illetve a reformelméletek kutatása is új alapokra helyeződött.

Jelen írás egyik célja a választási reform értelmezése, ezt követően, a reformelmélet néhány aspektusának rövid felfejtése annak érdekében, hogy világosabb képet kapjunk a reform fogalmának belső világáról, annak komplexitásáról, illetve a reformfolyamat többtényezős (előzmények, társadalmi-politikai kontextus, fennálló pártrendszer, választási rendszer inhereus vonásai, szereplők kiléte, stb.) voltáról. A tanulmány másik célja annak érzékeltetése, hogy az alapvető elméleti szempontok tanulmányozása hozzájárul(hat) a konkrét reformok mélyebb megértéséhez, az érték és/vagy érdekalapú kezdeményezések „miért?”-jeinek behatóbb feltárásához, illetve a reformfolyamatok megfelelőbb empirikus elemzéséhez.

KULCSSZAVAK: választási rendszer, választási reform, érdekalapú és/vagy érték-centrikus motívációk, reformkezdeményező szereplők.

ABSTRACT

The Effects of the 2011 Electoral Reform on the Results of the Hungarian Legislative Elections I. (Theoretical aspects of the reform)

The second wave of democracy after World War II, followed by the third wave in the 1970's and the 80's – including the historic democratic transitions in Eastern Europe after the collapse of the Soviet Empire – led to the expansion of democratic electoral systems around the world. The design of electoral systems and of the undergoing electoral reforms has become a vital component of the democratization process. The study of the theory and politics of electoral reform led to the adoption of new theoretical and methodological approaches in order to cope with the challenging phenomena.

The main goal of this paper is to interpret the concept of reform, and to unfold some of the theoretical aspects of it in order to identify some of the main components of the concept. With

¹ Debreceni Egyetem, BTK, Politikatudományi Tanszék, e-mail: nagy.levente@arts.unideb.hu



KÖZELKÉP

the theoretical approach we can get a better understanding of the reform itself, and we can demonstrate that electoral reform is a complex process which should not be reduced to a simplistic model in which a few actors driven by a few motives can fully explain the whole phenomenon. The theoretical study of the reform can show that some political events, the established party system (first and foremost the distribution of power between the various parties), the type of the actual electoral system (its advantages and disadvantages) as well as some contingent factors must be taken into consideration in order to have a better understanding of the nature of the political arena in which reform proposals are promoted and the reform itself takes place.

KEYWORDS: *electoral system, electoral reform, interest-based and value-oriented motives, actors as reform promoters*

Bevezetés

A választási rendszer a modern demokráciák talán legelterjedtebb intézménye, és mint ilyen, elválaszthatatlan a demokratikus politizálás világától. A választási rendszer a hatalmat gyakorlók (politikai elit) kiválasztásnak bonyolult mechanizmusa, olyan általános technika, melynek révén előre rögzített szabályok és formulák alkalmazásával a választópolgárok döntései mandátumokban kifejezett kollektív döntésé alakulnak át. E sajátos folyamat nemcsak a vezetők leváltását (vagy megtartását) teszi lehetővé intézményes keretek között, hanem egyben a döntéshozók és a demokratikus politikai rendszer egészének legitimálója is. A választások teremtik meg a társadalom politikai képviselőit, azáltal, hogy a parlamentben megjelenítik a polgárok politikai preferenciáit, ez azonban nem jelenti automatikusan a választásra jogosultak pártpreferenciáinak hű levetülését az országgyűlésben, mint ahogy az sem következik természetesen, hogy az eljárás során a rendszer inherens elemei (is) teljes mértékben eleget tesznek bizonyos (normatív) követelményeknek.

Kenneth Arrow óta tudjuk, hogy egyetlen választási rendszer sem tökéletes, hiszen Arrow lehetetlenségi tétele világosan kimondja, hogy nem létezik olyan választási rendszer, amely egyidejűleg eleget tenne bizonyos normatív feltételeknek (Arrow 1951: 3–17). Ebből egyfelől az következik, az egyéni véleményeket kollektív véleményé aggregáló választási eljárás nem lehet tökéletes, hiszen az egyéni racionális döntéseket összegző mechanizmus irracionális kollektív döntésbe torkollik (Nagy 2018: 304–305). Másfelől, a lehetetlenségi tételből az is következhet, hogy tökéletlenségéből adódóan a választási rendszerek módosítása, „jobbítási” szándékkal történő változtatása logikus fejlemény még akkor is, ha kiderül, hogy e rendszerek megreformálása egyáltalán nem könnyű és kockázatmentes vállalkozás.

Ezen a ponton azonban legalább két kérdés fogalmazódhat meg. Egyfelől, nem világos, hogy milyen szempontok mentén merül vagy merülhet fel a reform gondolata, hiszen (a spontán változástól eltérően) a változtatás tudatosan irányított tevékenységet, tervezett jellegű változást jelent, amelynek során „X” helyzet „Y” helyzeté alakul, annak függvényében, hogy a beavatott szereplők milyen motivációk alapján,



KÖZELKÉP

milyen célok érdekében, és mit tesznek.² A választási rendszerre irányuló, tervezett jelleget öltő változtatás lényege tehát a rendszer korábbi állapotából egy új állapotba történő tudatos átvezetése, amelynek több oka is lehet: a rendszer inherens elemeinek „jobbítása”; a rendszer közvetlen következményének normatív értékek mentén történő módosítása (a pártok mandátumrészesedési arányáról, azaz a képviseleti méltányosságról van itt elsősorban szó); ígéretes önérdék-érvényesítési lehetőségek kihasználása. Természetesen, nem elhanyagolható az az átfogó szempont sem, hogy vajon milyen mértékű az ilyen esetekben a külső társadalmi-politikai körülmények megváltozásához való (kényszer)alkalmazkodás.

Másfelől, ha egy rendszer megőrzésében (status quo) vagy megreformálásában fontos szerepet játszanak az érdekek is, akkor elsődleges szempontnak minősül a folyamatot meghatározó szereplők kiléte is. Nem mindegy, ugyanis, hogy az épp hatalmat birtokló párt vagy több, szerény hatalommal bíró kispárt kerül központi szereplőként a figyelem középpontjába.

A hatalma megtartására törekvő kormánypárt például a fennálló rendszer megőrzése mellett érvelhet, de az is megeshet, hogy potenciális lehetőséget lát hatalma további növelésére, ha „megfelelő” módon változtat a választási rendszeren. Ez esetben azonban a reform szükségességéről kell meggyőznie a társadalmat, legalábbis annak többségi részét.

Az ellenzéki pártok a status quo mellett törhetnek lándzsát, ha a fennálló választási rendszer arányos (ez esetben a kispártok zöme úgy véli, méltányos mandátumelosztásban részesül, ezért fölösleges lenne részükre a változtatás). Egy relatív többségi rendszerben viszont a kispártok túlnyomó többségét sújtja a rendszer aránytalansága, nem meglepő, ha e pártok a reform mellett kampányolnak.

Az eddigiek alapján, tökéletlenségükből adódóan a választási rendszerek „jobbitó” szándékkal történő változtatása logikus mozzanatnak tűnik. E változtatás, értelemszerűen a meghatározó szereplők feladata, kérdés azonban, hogy milyen külső körülmények mellett, milyen értékek és érdekek motiválják a beavatottakat a fennálló rendszer megőrzésére vagy megreformálására. E többszörös „játszma” óhatatlanul vezet el bennünket az egyik legalapvetőbb kérdéshez: Mi a választási reform?

Választási reform

Elemi megközelítésben a reform többnyire széles néprétegeket érintő tervezett változás, adott helyzetből való kimozdulás, amelynek eredményeként egy rendszer valamely paraméterei mentén – jellemzői mást mutatnak, mint korábban. A reform

² A változás és a változtatás fogalmak megkülönböztetésének szükségességéről lásd többek között Gál 2016: 259–260.



KÖZELKÉP

következményeként új, vagy újszerű alternatívák kerülnek a rendszer struktúrájába (Gál 2020: 259).

Az Oxford Learner's Dictionary szerint a reform „egy rendszerben vagy szervezetben, jobbítási szándékkal eszközölt változtatás.”³ Lényegét tekintve majdnem azonos definícióval szolgál az Oxford English Dictionary is, melyet Hill Taylor kölcsönzött át, és erre alapozva állítja, hogy a reform „az előnytelen helyzetek módosítással, változtatással történő jobbítása [...], netán visszaélések és hibás dolgok megszüntetése.” (Taylor 2003: 2.2)

Az eddigi definíciók tehát egy új állapotot eredményező változtatást emelnek ki, illetve kötődnek a haladáshoz olyannyira, hogy a reform már-már a fejlődés szinonimájaként⁴ jelenítődik meg. Fejlődésre viszont csak akkor kerülhet sor, ha eleve konkrét célkitűzések fogalmazódnak meg, és a megvalósítandó tervet aktív és hatékony cselekvés kíséri. Természetesen, e folyamatban viták merülnek fel, amelyeket tetteknek kell követniük, akkor is, ha e tettek ellenállásokba vagy ambivalenciákba ütköznek. Ebben a megvilágításban a reform adott állapot jobbítását célzó konkrét célkitűzések megvalósításához szükséges cselekedetek összessége.

Megítélésem szerint ezek a definíciók számos igazságot tartalmaznak, de hiányosak, ugyanis egyik sem fektet hangsúlyt arra, hogy pontosan kik is a „jobbítás” haszonélvezői, illetve, hogy a reformerek milyen motivációk alapján tűzik célul a szóban forgó változtatást. Adott választási rendszer megreformálására vonatkozóan, úgy gondolom, a reform egy sajátos reflexió a külső körülményekre, beleértve természetesen a fennálló politikai és választási rendszert is. E reflexió racionális törekvéssel jár együtt a politikai rendszer és a választási rendszer közötti feszültségek minimalizálására, főleg, ha a választási rendszer nem képes eleget tenni bizonyos normatív elvárásoknak és/vagy alapvető érdekek kielégítésének.

Itt tehát bizonyos szereplőkkel, normatív értékekkel, valamint sajátos érdekekkel szembesülünk. A reform meghatározó szereplői lehetnek mindenekelelt a politikai elit, azon belül is elsősorban a hatalmon lévők csoportja (Renwick 2010, Leyenaar – Hazan 2011), a tömeg (Lutz 2004, Renwick 2010, Le Duc 2011), a bíró-

³ Lásd: https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/us/definition/english/reform_1

⁴ A „fejlődés” fogalma jelentheti a jóval közismertebb és általánosabb értelemben vett társadalmi-gazdasági haladást. Jelen kontextusban azonban a demokrácia alapvető értékeinek megvalósítása is fejlődésnek minősül. Ha tehát elfogadjuk, hogy a reform és a fejlődés már-már szinonimái egymásnak, akkor kérdéses, hogy a választási rendszer olyan szándékos átalakítása (változtatása), mely többnyire önös érdekeket szolgál és nem, vagy csak kevésbé kapcsolható bármelyik – fentebb említett – fejlődési formához, mennyire nevezhető a szó hagyományos értelmében reformnak. A kérdésselvetés indokolt, mivel azonban nincs teljes ellenőrzésünk a változtatás kimenete fölött, és mivel „nem lehet sem előre látni, sem körülhatárolni a következmények teljes körét” (Oakeshott 2001: 434), nem tudhatjuk biztosra, hogy a rendszer milyen változtatása mennyi pozitívummal és/vagy negatívummal fog járni. Ez esetben viszont bármely választási rendszer átalakítása nevezhető reformnak, hiszen az ilyen változtatásnak lehet „fejlődésnek” minősülő kimenete (Értelemszerűen, a különböző változtatások eltérő mértékű fejlődéséről van itt szó).



KÖZELKÉP

ságok (Cain 2007, Bowler – Donovan 2008, Katz 2011), végül, de nem utolsó sorban a választáseméletbe beavatott szakemberek (Farrell – McAllister 2006, Farrell 2011).⁵ Ami a normatív értékeket illeti, bizonyára a demokrácia alapvető értékeiről van szó (arányos képviselet, szavazatok egyenlő súlya, elveszett szavazatok minimalizálása, felelősségre vonhatóság, képviselő-képviselet szoros kapcsolata, stb.) az érdekek kapcsán pedig a hatalomszerzés, hatalomnövelés, hatalomkonszolidálás kerül a középpontba, ami egyben az ellenfelek hatalomminimalizálásra is irányul. A reformkezdeményezők érdekérvényesítésének sikere vagy kudarca a mandátumrészesedések arányában érhető leginkább tetten.⁶ Az eddigiek alapján logikusnak tűnhet a kérdésfeltevés: „Mi számít reformnak?”

Mi számít reformnak?

A választási rendszer milyen jellegű és mértékű változtatása minősülhet reformnak? Kézenfekvő kérdés, a válasz már nem annyira egyértelmű. Arend Lijphart az arányosság középpontba helyezésével „jelentős” reformnak minősíti a formula, a kerületi magnitúdó, a parlamenti küszöb vagy a parlament létszámának legalább 20%-os változtatását (Lijphart 1994: 1). Figyelemre méltó megközelítés, megítélésem szerint azonban eléggé önkényesnek és túlzottan leszűkítettnek tűnik, hiszen nem világos, hogy a négy alapvető tényező 18%-os változtatás miatt ne minősülhetne reformnak, és arra sem ad magyarázatot LIJHPART, hogy más tényezők (jelölési feltétel, választás kötelezővé tétele, nemi kvóta stb.) változtatása miatt ne lehetnének reformnak minősülő változtatások.

Dieter Nohlen szerint az empirikus kutatásokból az derül ki, hogy a választási rendszerek érdemi változtatására többnyire olyan társadalmakban kerül sor, amelyekben „a történelmi és társadalmi fejlődés mélyreható törése következett be.” (Nohlen 1984: 217)

Vele ellentétben, Richard Katz véleménye, hogy nincs szükség ilyen mélyreható törésre, ahhoz, hogy reformnak minősüljön egy változtatás. Bőven elég egy választási formula kicserélése egy új formulával, amely már önmagában nagy ívű reformnak számít, azzal a feltétellel, hogy e változtatásnak nemzeti (parlamenti) szinten kell megtörténnie (Katz 2005: 58).

⁵ A két legfontosabb szereplő a politikai elit és a tömeg. De, a hatalmat birtokló politikai elit dominanciájának mértéke (az, hogy mennyire képes ellenőrizni és kézben tartani a folyamatokat), közvetlenül szabja meg, hogy a hatalom, a kormányon kívüli politikai elit, a választópolgárok, netán a bíróságok milyen mértékben szólhatnak bele a reformfolyamatokba. Ez, a maga során a választási reform tipológiájának egyik alapvető szempontja (Renwick 2010: 10–17, Nagy 2021: 22–30).

⁶ Az értékek és érdekek részletesebb elemzése és a kettő együttműködése kapcsán lásd: Dunleavy – Margetts 1995, Blais 1999, Renwick 2010, Nagy 2021.



KÖZELKÉP

Ha figyelembe vesszük azonban, hogy a választási rendszernek számos más attribútuma is van, joggal tevéődhet fel a kérdés, hogy a formulán kívüli elemek változtatása miért is ne minősülhetne reformnak. Shaun Bowler és David Farrell szerint „ha az ördög a részletekben van elásva, akkor a részleteket kell megragadnunk.” (Bowler – Farrell 2009: 4) Nem meglepő, ha a részletek beemelésével a nagyobb lélegzetvételű reformok mellett a kisebb ívű reformok is reflektorfénybe kerülnek. Talán ennek alapján különböztette meg elsőként Katz a nagy (major) és a kis (minor) reformokat, nem húzott azonban világos választóvonalat a kettő közé, mi több, problémásnak ítélte meg a kis reformok, a „jelentéktelen” reformok, illetve reformnak nem is számítható változtatást (Katz 2005: 69).

Mások is próbálkoztak a reformok méretbeli különbségtételével. Bowler és Donovan (2008), illetve Farrell (2011) amellett érveltek, hogy a nemzeti szint alatti (regionális, önkormányzati) választási rendszerekben végrehajtott változtatások kisebb mértékű reformnak számítanak. A probléma ezzel a megállapítással, hogy kevésbé megalapozott, olyan értelemben, hogy aligha került sor olyan empirikus kutatásokra, melyek érdemben vizsgálták volna a helyi szintű választási rendszerek reformját, azok kihatásait (Massicotte 2005: 99–118).

A változtatás mértékén túl a változtatás következményeinek mértéke is figyelemre méltó szempont lehet egy reform „nagyságának” megállapításában, elsősorban a számszerinti megítélés alapján, olyan értelemben, hogy a társadalom tagjainak hány százalékát érint(het)ji a változtatás (Kolk 2007).

Kristof Jacobs és Monique Leyenaar (2011) társszerzők szerint a választási eljárás „játékszabályainak” egyetlen változtatása már reformnak számít, mint például a jelöltek kiválasztásának procedúrája.

Karen Celis és társai (2011), illetve Alan Renwick (2011) úgy vélik, hogy egy nemi kvóta bevezetése már reformnak minősül. Az előbbieket a választási reform fogalma értelmezési tartományának bővítésével arra jutottak, hogy választási reform lehet minden olyan változás a választási szabályokban, amely változást idéz elő a választási rendszer működésében.

Természetesen, ez nem jelenti azt, amint Fábián is hangsúlyozza, hogy minden változás reformként értelmezendő, hiszen az olyannyira tág felfogás lenne, hogy a reformelmélet kutatói bizonyára nem tudnák, mit kezdeni vele. Bizonyos változások, figyelmeztet a szerző, inkább technikai, adminisztratív jellegűek, amelyek a politikai arénát kevésbé befolyásolják, ezért nehéz lenne azokat reformként értelmezni (Fábián 2016).

Úgy tűnik, az elemzőknek nem sikerül konszenzusra jutniuk a reform megítélésének szempontjai körül, nem véletlen, hogy a vélemények pluralizmusával szembesülünk a „Mi számít reformnak?” kérdésre adott válasz terén. Ezért sem meglepő, hogy a reformok előfordulásának számszerinti eredményei is eléggé változóak. Stefano Bartolini és Peter Mair (1990) szerzőpáros például 14 lényegesebb változtatásról beszél európai vonatkozásban 1885–1995 között. Richard Katz ugyancsak



KÖZELKÉP

14 reformról számol be 1950–2005 között, amelyekből ötre ugyanabban a Franciaországban került sor (Katz 2005: 59). Igaz, hogy Arend Lijphart és Bernard Grofman korábban feltették a kérdést, hogy vajon milyen valószínűséggel kerülhet sor reformra (Lijphart – Grofman 1984: 11–12), egy későbbi munkájában Lijphart a reform megítéléséhez használt szempontok alapján (Lijphart 1994: 1) 30 reformról beszél 1945–1990 között (Leyenaar – Hazan 2011: 441).

Miért következik be a reform?

A választási reformok vizsgálata azért is jelent kihívó feladatot az elemzők számára, mert a reform bekövetkezésének kérdése ellentmondásosnak tűnik. Arról van szó ugyanis, hogy logikai és ésszerűségi alapon a változtatásnak nem kellene bekövetkeznie, hiszen a reform sorsáról döntő hatalmon lévők jelentős mértékben a fennálló választási rendszernek köszönhetik pozícióikat, ők tehát e rendszer haszonélvezői és győztesei, ezért komoly érdekek kötik őket a status quo-hoz (Leyenaar – Hazan 2011: 437). Választási reformokra mégis kerül sor, a kérdés, milyen okai lehetnek ennek. Úgy gondolom, egyrészt, sajátos történelmi fejlemények által kiváltott, másrészt, a társadalom egészét átfogó, általános jellegű, értékalapú okok húzódnak meg a jelenség mögött. Harmadrészt, a hatalmi elit szándékai szerinti, illetve szándékain kívüli értékalapú és/vagy érdek-centrikus törekvések lehetnek a választási reform bekövetkezésének okai.

Egyrészt, történelmi perspektívában a reform bekövetkeztének egyik oka lehet a választási rendszeren kívüli, történelmi-társadalmi fejlődésben tapasztalható drasztikus méretű változás. Ilyen törést okozhatott a 19. század második felétől tapasztalható, majd a 20. század első évtizedeiben a választójog általánossá tétele, melynek következtében a politikai elit nagy lendülettel szorgalmazta az arányos rendszerekre való átváltást, annak érdekében, hogy mérsékelje valamelyest a politikába újonnan beemelt „alsóbb osztálybeliek” mennyiségi fölényét (Rokkan 1970: 157).

Lényegében Stein Rokkan álláspontjával összecseng Dieter Nohlen véleménye, melynek értelmében nem véletlen, hogy ritkán került sor nagyobb ívű változtatásra (Nohlen 1984: 219–221), mivel fajsúlyos reform többnyire a történelmi és politikai fejlődés mélyreható törésének, vagy berobbanó szélsőséges erők hatásának tudható be (Nohlen 1984: 217). Lássuk be, ilyen „megrázkodtatásokra” ritkán került sor.

A történelmi és társadalmi fejlődés mélyreható törésének elmélete tartható volt e két szerző munkáinak megszületésekor, és még a 89-90-es közép-kelet-európai forradalmak idején is, az új demokráciák megszületésekor, de az 1990-es évek közepén bekövetkezett reformok⁷ világosan rámutattak arra, hogy a „földcsuszam-

⁷ 1993–94 folyamán négy leülepedett demokráciában (Olaszország, Izrael, Japán, Új-Zéland) került sor nagy ívű reformra úgy, hogy egyik demokráciában sem beszélhetünk semmilyen drasztikus társadalmi-politikai felfordulásról.



KÖZELKÉP

lás"-elméletet újra kell gondolni, hiszen egyáltalán nincs szükség a történelmi fejlődés drasztikus váltására ahhoz, hogy egy-egy reform bekövetkezzen demokratikus keretek között.

Másrészt, a kezdeti logikai és ésszerűségi érvelésből kiindulva, értékalapú magyarázatra gondolhatunk. Ha elfogadjuk Arrow tételét és azzal együtt bármely választási rendszer tökéletlenségét, akkor óhatatlan, hogy valami nincs rendben a fennálló rendszerrel. Ez esetben a reformhoz közvetlenül hozzájáruló inherens (a választási rendszeren belüli) és a reform folyamatát előmozdító külső tényezők széles skálájának bonyolult összjátékáról lehet szó, és a reform fontos determinánsaiként (Shugart 2008: 7–60) ezek a tényezők általános reformszándékot válthatnak ki bizonyos normatív értékek mentén.

Más szavakkal, ha a választási rendszer nem képes eleget tenni bizonyos normatív elvárásoknak, a reform kérdése terítékre kerülhet. Ezt akár racionális megfontolásból is meg lehet közelíteni, de ezek a normatív értékek többnyire a demokrácia erősítésére szolgálnak. A demokráciára való hivatkozással a politikai elit, a bíróságok vagy akár a választópolgárok részéről is elindulhat a kezdeményezés (Dunleavy – Margetts 1995: 13–17, Blais 1999, Katz 2005: 69, Renwick 2010: 37–46, Nagy 2021: 36–46), természetesen nem azonos eséllyel. Az ilyen esetekben nem jelentéktelen kérdés többek között, hogy milyen mértékű és jellegű feszültségek szövik át a politika világát, hogy milyen politikai kultúrával rendelkeznek a meghatározó politikai-társadalmi szereplők e feszültségek „kezelése” terén, illetve, hogy az adott körülmények és a fennálló választási rendszer kölcsönös viszonya tekintetében mely normatív értékek mentén kívánatos a korrigálás.

Az értékek mellett tör lándzsát Andrew Carstairs is, aki az érdekalapú reformtörekvések háttérbe szorítva állítja, hogy inkább értékalapú megfontolásnak köszönhető a „reformkedv”, hiszen a kormányzó pártoknak be kellett látniuk, hogy csak az arányos rendszer biztosíthatja a valós többség hatalomra kerülését, a kisebbségi érdekek tényleges kinyilvánítására, a társadalmi csoportok politikai preferenciájának arányos képviselésére (Carstairs 1980: 3).

Harmadrészt, a reformkezdeményezés egyik legkézenfekvőbb érdek-orientált okának tűnik, ha a hatalmon lévő politikai elit kézben tartja az eseményeket. Ha tehát bekövetkezik a reform, logikus érv lehet, hogy a hatalmat kézben tartó elit mandátumokban kifejezett hatalomnövelési (megtartási vagy konszolidálási) esélyt lát a reformban, ezért célkitűzései között szerepelhet a fennálló rendszer módosítása önnön érdekeivel összhangban. Ha a jogi feltételek is adottak (ha a hatalom 2/3-os parlamenti többséggel bír; ha az alkotmány értelmében elegendő az egyszerű abszolút többség a reform kezdeményezéséhez stb.), a siker majdnem garantált.

Ez a reformszándék azonban azzal a kockázattal járhat, hogy ha a hatalmi elit a „jelenlegi” helyzetére alapozza a reformot, a változtatás visszaüthet rá, egy komoly hatalmi talajvesztés esetén. Másfelől, az önös érdekei által vezérelt kormánypártnak azzal a nehézséggel kell szembesülnie, hogy feltétlenül szüksége van elfogadható ér-



KÖZELKÉP

tékorientált hivatkozási alapra, hogy legitimálni tudja reformkezdeményezési szándékát, hiszen egy esetleges nyílt önérdekalapú érvelés bizonyára a reformpárt népszerűség-csökkenésével járna együtt (természetesen, a kormány teljes ellenőrzése alatti politikai helyzetben az sem kizárt, hogy a hatalomnak értékalapú változtatási szándéka is van, főleg akkor, ha a reform nem sérti hatalmi érdekeit, illetve, ha az ilyen jellegű kezdeményezés népszerűségi indexének növekedésével jár együtt).

Negyedrész, reformkezdeményezési ok lehet, ha a hatalomnak nincs teljes ellenőrzése a fejlemények fölött, hiszen ilyenkor az ellenzéknek⁸ vagy a társadalomnak kínálkozhat esély kezdeményezésre. Ilyen esetekben azért kerülhet tehát sor reformra, mert a fennálló választási rendszerből profitáló hatalom nem rendelkezik teljes ellenőrzéssel a politikai fejlemények fölött. Ez esetben megtörténhet, hogy a reform a hatalmon lévők szándékaival ellentétes irányba hat, de a hatalmon kívüli szereplők súlya megnő, főleg ha alkotmányos keretek között fennáll a reformra vonatkozó népszavazás lehetősége (amelyet akár az ellenzék, akár a társadalom indítványozhat), vagy ha az alkotmánybíróságnak érdemi beeszlási lehetősége van egy esetleges reform sorsába. Akár az ellenzék, akár a társadalom részéről jövő kezdeményezésről van szó, mindkettő lehet értékalapú vagy érdek-centrikus, vagy a kettő egyfajta kombinációja.

Annak ellenére, hogy a „lentről” jövő kezdeményezés és sikeres kivitelezés elég ritka (Renwick 2010: 15–16), komoly társadalmi-gazdasági-kormányzási problémák (korrupció, politikai instabilitás, társadalmi elvárásokkal ellentétes kormánypolitika gyakorlás, aránytalan képviselő, kormánykoalíciók létrehozása körüli nehézségek, stb.)⁹ esetében maga a tömeg is hajlamos lehet azonnal a választási rendszert magát hibáztatni a bajokért (Renwick 2010: 7–17, Katz 2005: 68–69), és ha van jogi lehetősége, könnyen elképzelhető, hogy a tömeg él is vele.

Az elmondottak alapján eléggé világosnak tűnik, hogy a külső körülményekbe ágyazott reform elemzése megköveteli többek között a szereplők (hatalom) – érdekek – értékek – kimenet négytényezős tengely (Renwick 2010: 21–24) gondos vizsgálatát. A társadalmi-politikai kontextus, a fennálló választási rendszer inherens tényezői, a szereplők kiléte, a hatalmon lévők szándéka (reform vagy status quo), az érdekek és értékek preferenciális sorrendje, illetve a kettő egyvelege, valamint a

⁸ Az ellenzék törekvései közé tartozhat a hatalmi váltás, az ellenzéki pozícióban mandátumainak szám szerinti növelése. E szándékok a fennálló választási rendszer eltérő változtatását jelenthetik annak függvényében is, hogy milyen sajátos helyzetben van a szóban forgó ellenzék (A példa kedvéért: ha az ország egész területén szétszórt támogatottsággal rendelkező ellenzékéről van szó, nagy valószínűséggel többségi rendszerről arányos rendszerre való áttérést szorgalmazza. Ha viszont egységes, tömbösített támogatottsággal (vallási, etnikai tömb) rendelkező ellenzékkel van dolgunk, akkor az abszolút többségi rendszer szolgálja inkább az ilyen ellenzéki párt érdekeit.

⁹ Az aránytalan képviselő (többségi rendszerek), valamint a politikai instabilitás, illetve az ehhez köthető koalíciós nehézségek (listás rendszerek) orvoslására gyakori a két pólus közötti, mérsékeltbb helyzetet eredményező, vegyes rendszert preferáló reformkezdeményezés (Shugart – Wattenberg 2001).



KÖZELKÉP

reform kivitelezésének és kimenetének mikéntje a választási reform folyamatának komplexitásáról árulkodik.

Összegzésként, a választási reform okait a külső körülményekbe ágyazott választási rendszer, a fennálló politikai berendezkedés, a pártrendszer, a társadalmi-politikai események, valamint a választási rendszer változtatásához hozzájáruló egyéb determinánsok között létrejövő politikai kölcsönhatásokban kell keresnünk. Ilyen értelemben a kontextus és a választási rendszer között bonyolult ok-okozati összefüggések állnak fenn, ezért a reformot magát is dinamikus voltában kell megragadnunk és értelmeznünk. Teljesen bizonyos, hogy a meghatározó szereplők érték-centrikus és/vagy értékorientált motivációkkal rendelkezve kezdeményezik (vagy gátolják) a fennálló rendszer módosítását.

Az esetek többségében, általánosabb jelleggel, hatalmi érdekek érvényre juttatásáért a meghatározó politikai szereplők normatív értékekre hivatkozva kísérlik meg legitimálni a reformot (vagy annak megakadályozását). Az is fennállhat, partikulárisabb esetekben, hogy olyan tervekkel, pártpolitikai elképzelésekkel populista leegyszerűsítéssel megfogalmazott csábító, vonzó narratívákkal áll elő és győzi meg táborát a hatalmi elit, amelyek a széles tömegek szemében nemcsak elfogadhatók, hanem egyenes kívánatosak is. Az ilyen esetekben nincs akkora szükség normatív értékekre hivatkozni a reform igazolására, a hatalmat támogatók széles táborára elegendő legitimációs tényező, ha egy esetleges reform segíti a hatalmat a „szent ügy” megvalósításában.¹⁰

Miért következnek be nehezen a reformok?

Az egyik legáltalánosabb nehézségi tényező, hogy számos demokráciában minősített többségre van szükség a reformkezdeményezésre és annak sikeres kivitelezésére. Erre elvileg sor kerülhet, ha a választási rendszer egyértelműen nem tesz eleget bizonyos normatív elvárásoknak, és az értékalapú változtatás szükségessége kapcsán széles körű társadalmi konszenzus jön létre. Abban az esetben viszont, ha az egyik vagy másik politikai szereplőt (pártot) önös érdekek motiválják a változtatásra, a reform kezdeményezésének minősített többségi támogatottságára nagyon szerények az esélyek, noha van példa erre is, egy párt elsőprő dominanciája esetén.

Továbbá, bármely változás-változtatás együtt jár(hat) a történések folytonosságával-megszakításával, mely fogalompár köthető a stabilitás-instabilitáshoz. A maga során ez viszont azt sugallja, hogy a folytonosságot megszakító változtatás egyben instabilitást is hordozhat magában. Ezt a gondolatot erősíti meg Gál Zsuzsa is, hangsúlyozva, hogy egy adott változásfolyamat modellezésének ábrázolásakor a stabilnak mondható kezdeti („A”) és az új („B”) egyensúlyi állapot közé beékel

¹⁰ A 2011-es magyar választási reformot juttathatja eszünkbe ez a lehetőség.



KÖZELKÉP

változtatást a teljes folyamat instabil szakaszaként kell értelmezni (Gál 2020: 258.). A választási reform kapcsán nem maga a pillanat műveként értelmezett változtatás okozhat elsősorban instabilitást, hanem a reform következménye. Ha a változtatás – ilyen értelemben – instabilitással járhat, a reformkezdeményezés még inkább megfontolandó.

Harmadszor, a reformkezdeményezés egyfajta bizonytalansággal is járhat. Ha elfogadjuk Oakeshott korábban említett gondolatmenetét, amelynek értelmében nincs teljes ellenőrzésünk a változtatás kimenete fölött, és ha nem látható előre a következmények teljes köre (Oakeshott 2001: 434), akkor nem tudhatjuk biztosra, hogy milyen változtatás, mely szereplőkre és mennyi pozitív vagy negatív hozadékkal jár. A változtatással járó instabilitáson túl kockázata is lehet a reformnak bármely kezdeményező szereplő számára.

A változtatással létrehozott új állapot pontos prognosztizálása azért is kihívó feladat, mert előre nem látható, kontingens, „zavaró” tényezők is beléphetnek a folyamatba, és ezek hatásai, értelemszerűen nem jósolhatók meg előre. A világos célkitűzések megfogalmazása, a lehetőségek megfontolt és tudatos mérlegelése, illetve a racionális döntés révén kiválasztott alternatíva sem jelent tehát garanciát a reform által kitűzött célok maradéktalan megvalósítására, főleg, ha rövid idő alatt a pártrendszeren belüli erőviszonyok is megváltoznak. Mindennek fényében úgy tűnik, a meghatározó szereplőknek körültekintőbbeknek kell lenniük, ha szándékukban áll a fennálló választási rendszer megreformálása.

Talán hasonló gondolatokat fogalmazott meg David Farrell is, amikor megkülönböztette a kibontakozó demokráciákban új választási rendszerek bevezetését a bejáratott demokráciákban sorra kerülő választási reformoktól, hangsúlyozván, hogy ez utóbbira viszonylag ritkán kerül sor, többek között „a reform zűrés jellege miatt” (Farrell 2011: 176, Norris 1995: 4).

Ennek fényében, úgy vélem, lélektani tényezők is beleszólhatnak a folyamat elindításába, hiszen az olyan pszichológiai jellegű nehézségek, mint idegenkedés, félelem, vagy a változtatással járó fokozott felelősségtudat (stb.) is „nehezezként” hárulhat a potenciális kezdeményezőkre.

Negyedszer, alapvető kérdésként tételeződik, hogy ha viszonylag ritkák a választási reformok, ami egyben arról is árulkodik, hogy hosszabb ideig fennáll egy-egy választási rendszer,¹¹ akkor miért is kerül sor annak megváltoztatására. Hangot adva a konzervatív mentalitásnak, ha nincs szélsőséges helyzet, és viszonylag stabil az intézményrendszer, akkor eléggé fölöslegesnek tűnik választási reformról beszélni,

¹¹ A hosszabb ideig fennálló választási rendszer utalhat arra, hogy működőképesnek ítélik meg a rendszert, amely viszonylag eleget tesz a társadalom normatív elvárásainak, de jelentheti azt is, hogy a domináns politikai erők inkább a *status quo* fenntartásában érdekeltek, függetlenül az ellenzéki erők szándékától, és így kevésbé kerülhet sor intézményes keretek közötti kezdeményezésre és esetleges kivitelezésre.



KÖZELKÉP

hiszen tökéletlensége dacára a régóta alkalmazott választási rendszer – amely mégiscsak hozzájárult az adott állapotok stabilitásához – jobban eleget tesz a feladatoknak, mint egy új, esetleg előnyösebb inherens vonásokkal rendelkező rendszer (Taagepera – Shugart 1989: 235–236).

Ugyancsak konzervatív megközelítésben, figyelemre méltó Helena Catt idevágó megjegyzése, melynek értelmében minden ami „van”, az „természetes”. Ez tulajdonképpen annak kihangsúlyozása, hogy a hosszú időn át fennálló és működő választási rendszer annak lehet a jele, hogy a rendszer sikeresen illeszkedett a politikai szereplők igényeihez, és viszonylag eleget tett a társadalmi elvárásoknak (Catt 1989). Catt azonban nem ad választ arra, hogy miért jelentett egyfajta normatívát a rendszer változtatásának elvetése a második világháborút követő évtizedekben, annak ellenére, hogy jelentős méreteket öltő elégedetlenségek voltak tapasztalhatók a választások terén számos társadalomban (Dunleavy – Margetts 1995: 9).

Úgy vélem, a reform „zűrös” jellege, illetve a fent említett konzervatív hangvételű vélemények elfogadhatónak tűnnek az 1990-es évekig, a 90-es évek reformjai azonban megkérdőjelezhetik a fent vázolt megközelítéseket. Ettől függetlenül mégis megfogalmazhatjuk, hogy a tervezett beavatkozás (változtatás) során előre kigondolt célkitűzésekről, eltervezett tevékenységekről és tudatos döntésekről van szó. Annak ellenére azonban, hogy az egyik alapvető törekvés a változtatás következményeinek maximális kiszámíthatósága, mégis, olyan esetleges tényezők, „meglepetésszerű” erővektorok léphetnek be a folyamatba, melyek eltorzíthatják az előre prognosztizált állapotot. Ebből az is leszűrhető, hogy a nagy ívű választási reformok „bevállalása” nem kockázatmentes, már azért sem, mert a reform kimenetének pontos előrevetítése középtávon is kérdéses lehet bármely kezdeményező szereplő (párt) számára.

Összegzés

Láttuk, a demokratikus választási rendszerek megváltoztatása nem olyan gyakori jelenség, de egy reform kezdeményezése és kivitelezése nem elképzelhetetlen. Mivel egyetlen rendszer sem tökéletes, a „jobbítás” szándékával történő reformkezdeményezési szándék megfogalmazása tulajdonképpen ésszerű fejlemény. Központi fontosságú azonban a kezdeményező kilétének tisztázása, hiszen a meghatározó szereplők politikai helye és helyzete jelentős mértékben szabja meg a reform mikéntjét, jellegét, a változtatás mértékét, illetve a kivitelezés sikerét

A szereplők kilétén túl a tágabb értelemben vett körülmények-politikai fejlemények, a politikai berendezkedés jellege, a pártrendszer szerkezete, a reformmal kapcsolatos, alkotmányban rögzített jogi lehetőségek (stb.) mind olyan tényezők, amelyek közvetlenül járulhatnak hozzá a reform kibontakozásához. Nem meglepő, hogy kontextusba ágyazott komplex folyamattal van dolgunk, amely dinamikus jellegű



KÖZELKÉP

kölcsönöz a reformnak. Az elemző feladata tehát a választási reformot nem statikus, hanem dinamikus fogalomként megközelíteni és elemezni.

Az elméleti részben elmondottakra támaszkodva egy következő tanulmány tárgyát képező tézisértékű kijelentéssel zárom e tanulmányt: a 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról nagy ívű, radikális, érdekorientált reformnak számít hazai viszonylatban, amelyet a domináns politikai elit egymaga kezdeményezett, dolgozott ki és ültetett gyakorlatba, miközben normatív értékekre hivatkozva legitimálta (tegyük hozzá, elsöprő sikerrel) nagyszabású indítványozását.

Irodalom

- Arrow, K. (1951): *Social Choice and Individual Values*. John Wiley & Sons
- Bartolini, S. – Mair, P. (1990): *Identity, Competition and Electoral Availability*. Cambridge, Cambridge University Press
- Blais, A. (1999): „Criteria for Assessing Electoral Systems” (Presented to the Advisory Committee of Registered Political Parties, Elections Canada, April, 1993) (<https://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=rec/fra/sys/blais&document=blais&lang=e>) (Utolsó letöltés: 2022. 07. 23.)
- Bowler, S. – Farrell, D. (2009): *Approaches to the Study of Electoral System Design: Devils, Details and „Experts”*. Reform University of Lisbon
- Bowler, S. – Donovan, T. (2008): „Electoral Reform and (the Lack of) Electoral System Change in the USA”. In: Blais, A. (ed.): *To Keep or to Change First Past the Post? The Politics of Electoral Reform*. Oxford: Oxford University Press, 90–111.
- Cain, E. B. (2007): „Reform Studies? Political Science on the Firing Line”. *Political Science and Politics*, 40(4): 635–638. https://www.researchgate.net/publication/231993697_Reform_Studies_Political_Science_on_the_Firing_Line/link/542dc670cf27e39fa94aff5/download (Utolsó letöltés: 2022. 07. 23.)
- Carstairs, A. M. (1980): *A Short History of Electoral Systems in Western Europe*. London George Allen and Unwin
- Catt, H. (1989): „What Do Voters Decide? Tactical Voting in British Politics”. PhD dissertation, London School of Economics
- Celis, K. – Krook, M. L. – Meier, P. (2011): „The Rise of Gender Quota Laws: Expanding the Spectrum of Determinants for Electoral Reform”. *West European Politics*, 34(3): 514–530.
- Dunleavy, P. – Margetts, H. (1995): „Understanding the Dynamics of Electoral Reform”. *International Political Science Review (IPSR)*, 16(1): 9–29.
- Farrell, D. (2011): *Electoral Systems. A comparative Introduction* (2nd ed.). New York, Palgrave Macmillan



KÖZELKÉP

- Farrell, D. – McAllister, I. (2006): *The Australian Electoral System: Origins, Variation and Consequences*. Sydney, University of New South Wales Press
- Gál Zs. (2020): „Változásmenedzsment alapjai”. *International Journal of Engineering and Management Sciences*, 5(1): 257–267.
- Jacobs, K. – Leyenaar, M. (2011): „A Conceptual Framework for Major, Minor, and Technical Electoral Reform”. *West European Politics*, 3(3): 495–513.
- Katz, S. R. (2011): „Democracy as a Cause of Electoral reform: Jurisprudence and Electoral Change in Canada”. *West European Politics*, 34(3): 587–606.
- Katz, S. R. (2005): „Why are There so Many (or so Few) Electoral reforms?” In: Gallagher, M. – Mitchell, P. (eds.): *The Politics of Electoral Systems*. Oxford, Oxford University Press, 57–76.
- Kolk, H. (2007): *Electoral System Change in the Netherlands: The road from PR to PR (1917–2006)*. *Representation*, 43(4): 271–287.
- LeDuc, L. (2011): „Electoral Reform and Direct Democracy in Canada: When Citizens Become Involved”. *West European Politics*, 34(3): 551–567.
- Leyenaar, M. – Hazan, Y. R. (2011): „Reconceptualising Electoral Reform”. *West European Politics*, 34(3): 437–455.
- Lijphart, A. (1994): *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945–1990*. Oxford, Oxford University Press
- Lijphart, A. – Grofman, B. (eds.) (1984): *Choosing and Electoral System*. New York, Praeger Publishers
- Lutz, G. (2004): „Switzerland: Introducing Proportional Representation from Below” In: Colomer (2005): „It’s Parties That Choose Electoral Systems (or, Duverger’s Laws Upside Down)”. *Political Studies*, 53(1): 1–21.
- Massicotte, L. (2005): „Canada: Sticking to First-Past-the-Post, for the Time Being” In: Gallagher, M. – Mitchell, P. (eds.): *The Politics of Electoral Systems*. Oxford, Oxford University Press, 99–118.
- Nagy L. (2021): „A 2016-os kanadai választásireform-kísérlet – 1. rész. *Parlamenti Szemle*, 6(2): 5–52.
- Nagy L. (2018): *A többség(ki)választása*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó
- Nohlen, D. (1984): „Changes and Choices in Electoral Systems” In: Lijphart, A. – Grofman, B. (eds.): *Choosing and Electoral System*. New York, Praeger Publishers
- Norris, P. (1995): „Introduction: The Politics of Electoral Reform”. *International Political Science Review*, 16(1): 3–8.
- Oakeshott, M. (2001): „Konzervatívnak lenni”. In: Oakeshott, M. (ed.): *A Politikai racionalizmus*. Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó



KÖZELKÉP

- Renwick, A. (2011): „Electoral Reform in Europe since 1945”. *West European Politics*, 34(3): 456–477.
- Renwick, A. (2010): *The Politics of Electoral Reform. Changing the Rules of Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press
- Rokkan, S. (1970): *Citizens, Elections, and Parties: Approaches to the Comparative Study of the Process of Development*. Oslo, Universitetsforlaget
- Shugart, M. (2008): „Inherent and Contingent Factors in Reform Initiation in Plurality Systems” In: Blais, A. (ed.): *To Keep or To Change First Past the Post?* Oxford, Oxford University Press
- Taagepera, R. – Shugart, M. (1989): *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven, Yale University Press
- Taylor, H. (2003): „Articulating Reform and the Hegemony Game”. <https://louisville.edu/journal/workplace/issue5p2/taylor.html> (Utolsó letöltés: 2022. 07. 23.)